

2012 年 2 月
总第 215 期 第 2 期

学 术 交 流
Academic Exchange

Feb. ,2012
Serial No. 215 No. 2

英国议会立法辩论制度及其启示

李店标^{1 2} 沈 赏²

(1. 厦门大学 法学院 厦门 361005; 2. 大庆师范学院 法学院 大庆 163712)

[摘 要]立法辩论是指立法机关成员在法案审议过程中,依据议事规则就立法动议的内容进行正式讨论、争辩和表决的活动。立法辩论最早出现在英国,并随着英国议会制度的产生和发展经历了孕育、萌芽、成型和规范化四个阶段。英国议会立法辩论制度的内容主要体现在两院议事规则中,包括辩论的主体、适用范围、辩论的程序和辩论的规则等方面,它在促进议会民主、推动科学立法、执行公众教育和形成有效监督等方面发挥着重要的功能,但也存在着无法有效抵制行政权扩张、立法效率难以保障的弊端。构建适合我国国情的立法辩论制度是大势所趋,当下我国应积极借鉴英国议会立法辩论制度的有益经验,在立法辩论的法制化、内在机制的科学化和保障机制的健全化等方面做出努力。

[关键词]英国议会;立法辩论;立法辩论制度

[中图分类号]D921 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1000-8284(2012)02-0048-04

立法辩论,一般是指在法案审议的过程中,立法机关成员依据议事规则就一项立法动议的内容进行正式讨论、争辩和表决的活动。立法辩论的直接目的是为了汇集各种意见,整合各方利益,使各种意见和利益都能公正地得到公开阐述和讨论的机会。英国议会的立法辩论制度以其产生之最早、制度之科学和功能之优良成为了世界上其他国家借鉴的典范。近年来,建立适合我国国情的立法辩论制度的呼声日益高涨,但我国关于立法辩论的研究和实践总体上还处于起步和摸索阶段,在制度建设上有必要借鉴英国议会立法辩论制度的有益经验。

一、英国议会立法辩论制度的演变轨迹

立法辩论最早出现在英国,并随着英国议会制度的建立和发展而经历了孕育、萌芽、成型和规范化的过程。需要指出的是,在这一演变过程中,立法辩论一直都是作为议会议事辩论制度的组成部分而存在,当下集中体现在《英国贵族院议事规则》第六章“辩论”和《英国平民院议事规则》第九章“辩论规则”中。

1. 孕育阶段(13 世纪到 15 世纪中叶)

英国是世界上最早出现议会的国家,而议会本身就孕育着辩论,甚至立法辩论。“有议会,就有对话、讨论、辩论”^[1],辩论不仅是议会最常用的议事方式,更是议会的本质所在。1258 年“议会”一词首次被用来指代国家议会,此后议会中的贵族不再仅仅是被动地应国王之请来就国王提出的问题发表意见,而是要就国家的总体事务进行相互辩论。这一阶段的议会辩论主要是分组辩论,在议会开幕式结束之后进行,但如何分组并没有固定的规则,根据人员数量和会议内容而分为两组、三组、四组或五组。征税问题是这一时期议会辩论的主要内容,有时也讨论政治、外交等重大决策,但并不涉及立法问题。

2. 萌芽阶段(15 世纪中叶到 16 世纪后半叶)

英国议会立法虽然以 1236 年《麦尔登法规》的制定为源头,但此后的很长一段时期内议会实际上

[收稿日期]2011-10-29

[作者简介]李店标(1983-),男,安徽濉溪人,博士研究生,讲师,从事立法学研究。

只是充当国王立法的见证人,而不享有真正的法律制定权。直到15世纪中叶,经过长期的斗争和经验的积累,议会才获得实质意义上的立法权——立法议案,改变了长期以来议会具有立法职能却并不享有立法者地位的状况。在亨利七世时期,“大范围的群众转向了议会,因为它已被证明是权威的、精致的和坦率的立法机关。许多立法程序已经定型,多读制普遍化、修正案形成既定模式、两院的关系已经明确。”^[2]议会实质意义上立法权的获得,使得议会的政治独立性进一步增强,也使立法辩论成为了可能并得以萌芽。

3. 成型阶段(16世纪后半叶到19世纪中期)

随着三读制的确立和议事规则的演进,立法辩论制度逐步成型。作为英国议会立法程序臻于完善主要标志的三读制于1581年确立,但当时为了节省时间,在法案一读中往往不引致辩论,二读以后才进行辩论,一般情况下,也只有7-8人参加。16世纪后半叶到17世纪,伴随着议会特权和国王特权之间无休止的冲突,人们对议事规则的强烈兴趣不断推动着议事规则的演进,并确立了一系列沿用至今的基本立法辩论规则,如同时只能有一个议题(1581年)、意见相左的双方应轮流得到发言权(1592年)、主席必须请反方表决(1604年)、禁止人身攻击(1604年)、辩论必须围绕当前待决议题(1610年)、可拆分议题(1640年)等^[3]。英国最早的议事规则形成于17世纪初期,此时的议事规则中对立法辩论内容的规定过于简略和模糊,而且时常进行修改,但许多立法辩论的原则和规则却能从议会记载的“议事录”和学者撰写“议事规则”中找到雏形。

4. 规范化阶段(19世纪中期到20世纪末)

立法辩论制度逐步走向规范化,主要以议事规则的健全为标志。最早对立法辩论制度作出规定的是1911年的《议会法》,但直到19世纪中期英国议会会议规则的整体框架才开始定型。20世纪以后议会两院对议事规则先后进行修正、补充使其得以完善。其中,针对议员通过冗长发言阻挠法案通过等现象而建立的辩论终结制度是议事规则健全的主要表现。辩论终结制度首次在议会中出现是在1881年,开始采用在议会规则上的是在1882年,后经多次修正通行至今。其间为贯彻辩论终结制度,英国采取了各种终止辩论的办法,如1881年的“紧急议案法”、1882年的“半数表决通过法”、1887年的“断头台法”、1888年的“100票法”、1893年的“分段中止辩论法”、1919年的“选辩法”等^[4]。

二、英国议会立法辩论制度的主要内容

英国议会立法辩论制度主要体现在议事规则中,但有些内容也散见于判例、惯例之中,其主要包括辩论的主体、适用范围、辩论的程序和辩论的规则等方面。

1. 辩论的主体

立法辩论的主体包括议长和议员,两者在辩论中的角色和地位是不同的。议长一般担任立法辩论的主持人,手中掌握着较大的权力,但贵族院议长不像平民院议长那样控制辩论程序,不仅很少维持秩序,也不决定发言顺序。从严格意义上讲,立法辩论是在观点对立的议员之间展开,这就要求辩论过程中的参与主体必须明确其对议题的赞成或反对意见,而不能对议题持模棱两可的态度。

2. 辩论的适用范围

(1) 平民院和贵族院。英国议会虽然分为平民院和贵族院,但由于绝大多数立法集中于平民院,所以立法辩论在平民院表现更为突出;贵族院主要是以非立法辩论为主,但也时常进行立法辩论。(2) 全院大会和委员会。由于委员会会议和全院大会在立法活动的时间和范围上的不同,委员会采用的是自由辩论原则,即委员会组成人员的发言次数和时间不受限制。而全院大会的辩论则对程序控制比较严格,对辩论形式也比较注重。(3) 政府法案和议员法案。根据议事规则,政府法案在审议过程中享有优先权,加之政府往往动用党纪保驾护航,故政府法案在辩论后一般都能顺利通过;而议员法案往往只能靠议员个人说服全院接受,在辩论的过程中往往面临着免去辩论难、结束辩论难等障碍。

3. 辩论的程序

无论是平民院的全院大会和委员会,还是贵族院的全院大会和委员会,在立法辩论开始前都要进行预估辩题的“可辩论性”,确定辩论日程、辩论人员和发言顺序等准备工作。以平民院全院大会为例,其立法辩论程序包括五个阶段:动议,即由一位议员在经议长允许后提出立法事项;双方首席发言,即正方首席议员就动议事项做出介绍,反方首席议员阐明反对理由;双方其他议员发言,即正反方议员按照交替发言顺序逐一阐述对议案的看法并反驳对方的观点;双方代表的总结,即辩论临近结束时正方代表和反方代表对辩论的内容进行系统概况和总结;表决(需要时)。这是整个辩论中形成定论的阶段,往往以

呼声表决或分门表决的形式来结束辩论^[5]。贵族院辩论程序也是大致如此,但辩论进程相比于平民院往往表现得比较温和和顺利,因为贵族院通常只对法案从原则上和整体上予以辩论。

4. 辩论的规则

英国议会立法辩论的规则主要是包括:第一,在发言时间方面。议员必须在议长准许后才可以发言;同一时间段只准有一位议员发言;除非允许作答复,一人只准许发言一次,发言时间限定在10分钟之内;辩论结束后不得发言。第二,在发言态度方面。除患病或虚弱者请求坐着发言外,议员一律就地站立发言,且发言时不可随意走动;议员不允许照念事先准备好的发言稿;议员发言要面对议长,且发言必须使用英语;两人以上同时请求发言,议长指定者优先。第三,在发言内容方面。议员发言不得离开主题,一旦离题,议长则会予以警示;议员不得重复自己先前或他人的言论;议员的发言必须态度鲜明,对议题赞同与否不能模棱两可;禁止使用叛国、辱骂和讽刺性的语言,禁止侮辱王室或评议个人,禁止脱离议题的人身攻击。

三、英国议会立法辩论制度的利弊分析

英国议会立法辩论制度的最大特点就在于强调程序正义优于实质正义,即事先并不预设正确答案的实质标准,而是以通过辩论所形成的结论来进行决策。但不可否认的是,英国议会立法辩论在制度设计和运行的过程中既有优点也有弊端。

英国议会立法辩论制度的优点主要表现在:第一,促进议会民主。让议会成为辩论的场所,通过辩论不仅可以使政府的存在和政策合法化,还能加强议会与政府之间的交流,将“议会”与“民主政治”紧密联系在一起。“它在讨论一个法案是否应当进行二读或三读,某些字句是否应当加进去,某一个条文是否应当成为一个法案的一部分,是否适宜于把一笔经费授予(即通过立法)女王陛下。它真正在作的,却是为政府辩护和批评政府。”^[6]第二,推动科学立法。立法辩论程序的设计本身就是对立法中价值多元和利益主体多元的认可,使各种价值和利益主张得到充分的表达,增强立法的科学性。正如洛克所言,“在未听到辩论并权衡各方面的理由以前就进行投票”,则不可能真正“确定国家和公共福利的需要”。^[7]第三,执行公众教育。公众教育是英国议会立法辩论时所要执行的任务,通过辩论可以使议会在影响到全国的立法问题上给公众提供不同的意见。可以说,“与任何其他议院里的辩论相比,英国议会中进行的辩论是最富有教益的”,“英国议会中进行的辩论填补了世界上那些辅助性议会所不可能填补的空间。”^[8]第四,形成有效监督。英国议会立法辩论时,不仅注重公众参与,允许公众旁听,还允许新闻媒体进行报道和电视直播转播。将公开辩论置于“阳光”之下,从而对议会和议员形成一种合法有效的公众监督机制,不仅能督促议员认真履行职责,也能使立法腐败行为得到一定程度的遏制。

当然,英国议会立法辩论制度也存在一些弊端:第一,无法有效抵制行政权的扩张。英国议会的立法辩论对行政权力扩张倾向的抵制经常是无力的,因为“将辩论何项立法,辩论需要多长时间,以及辩论应达到什么结果,均可由一个靠多数支持的政府来决定。”^[9]议员的辩论在一定程度上也只是向他们的政党领袖们显示其才能,或公开宣扬其党派思想以拉拢民心。第二,立法效率难以得到保障。立法辩论制度就是允许不同的声音在争辩中走向真理,以体现现代民主政治的核心价值,但复杂的辩论程序和规则的设定在一定意义上却使得立法程序变得较为繁琐,从而放缓了立法进程,影响了立法效率。第三,议长对辩论进程和结果影响过大。议长是立法辩论进程中的核心人物,有权决定议员的发言次序和时间长短,可以随时打断议员的发言以制止其阻挠议事,甚至有权中止违规议员出席会议。按照惯例,议长一旦就职就必须保持中立,划清其与所属政党的关系,但实际上议长常常利用其垄断性的职权帮助所属党派通过法律。第四,文明程度不够。“国民议会的各项辩论,因为必须一律以表决来结束,所以它们被牵扯得离开了合理的规则。辩论和讨论本来最能促进智力的发展;但是它们一旦受到这种不幸条件的限制,就会失去这个有利的特点。……本来可以是一种耐心而亲切的讨论,现在却变成吵嘴、喧嚣和鲁莽从事的场面。”^[10]

四、英国议会立法辩论制度对我国的启示

近年来,我国有些地方也开始在立法过程中逐步引入辩论机制,如2008年深圳市人大常委会在《深圳经济特区无线电管理条例(草案)》立法听证会中的辩论尝试,2009年江苏省政府就《江苏省城乡规划条例(草案)》征集意见举行了立法辩论会,2010年《广州市社会急救医疗管理条例》立法听证会上开展的立法辩论。可以看出,立法辩论的价值已经引起了立法机关的关注,建立我国的立法辩论制度也是

大势所趋。在当下立法辩论制度缺失的前提下,英国议会立法辩论制度的一些有益经验是值得我国借鉴的。

1. 实现立法辩论的法制化

英国议会立法辩论制度的确立和完善是以法制化为基础的,并最终成文的议事规则作为立法辩论制度的存在载体。我国《立法法(草案)》第30条曾规定,常委会在分组会议审议的基础上,可以召开联组会议或全体会议,对主要问题进行讨论和辩论。不过,令人遗憾的是,生效的《立法法》中却缺失了关于“辩论”的规定,而只有对“讨论”的表述。《辽宁省人民代表大会常务委员会会议事规则》规定了常务委员会联组会议可以听取有关专门委员会、工作委员会对议案情况的综合汇报,对议案进行讨论和辩论。《浙江省地方立法条例》第33条规定“常务委员会会议审议地方性法规案时,根据需要,可以召开联组会议或者全体会议进行审议,对地方性法规草案中的主要问题进行讨论或者辩论。”可以看出,在我国现行法律体系内立法辩论制度完全有生长的空间,实现立法辩论的法制化应是该项制度建设的起点和基础。

2. 注重内在机制的科学化

尽管由于国情不同,各国议会立法辩论制度呈现出某些不同的特点,但其运作机制均未超出英国议会立法辩论制度的框架模式。我国立法辩论制度的构建应当以科学化为原则和目标,在借鉴英国经验的基础上,明确立法辩论的适用范围、原则、程序和规则等内容。从理论上讲,法案审议阶段的辩论是体现立法辩论价值的最主要阶段,可以考虑在公开征集意见、立法听证会或专门委员会审议草案时进行第一次辩论,待条件成熟时可根据会议的规模和辩论的内容将辩论扩展到全体会议和分组会议上进行。同时,在辩论程序和辩论规则的设置上,借鉴英国经验的同时也应考虑我国特殊国情,坚持以正确的政治方向为指导,反映和代表广大人民根本利益,实现法治、民主与科学的统一等原则。

3. 健全立法辩论的保障机制

为保障立法辩论顺利实施和辩论目的的实现,英国议会在立法辩论中建立了公开辩论、言论免责和破除阻挠议事等保障机制,这一点也值得我国借鉴。首先,贯彻公开辩论原则。公开辩论应包括辩论议题、辩论过程和辩论结果的公开,允许新闻媒体采访报道、公民旁听和获取辩论记录等内容。施米特在谈及议会民主制时认为“公开性和辩论是两条原则,……通过公开性和辩论所保持的平衡,可保障真理和正义本身。”^[1]其次,落实言论免责权利。虽然我国《宪法》、《全国人民代表大会组织法》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》都有“人大代表在各种会议上的发言和表决,不受法律追究”的规定,但我国当前人大代表言论免责制度的落实并不到位和充分。因此,要建立我国的立法辩论制度并使其发挥应有的功能,真正落实言论免责制度必不可少。再次,赋予充分的辩论时间。我国目前人大的开会时间根本无法保证代表充分表达自己对法案的看法,更不用说对法案的辩论了,而诸如会期制度、代表人数、代表专职等则是保障立法辩论时间的充分性所必须予以解决的问题。

[参 考 文 献]

- [1] [英]理查森·塞尔斯. 中世纪的英格兰议会[M]. 伦敦: 汉布雷顿出版社, 1981: 152.
- [2] [英]卡维尔. 亨利七世时期的英格兰议会: 1485 - 1504 [M]. 纽约: 牛津大学出版社, 2009: 172.
- [3] [美]罗伯特·罗伯特议事规则(第10版) [M]. 袁天鹏, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 原著导言4 - 5.
- [4] 吴大英, 任允正, 李林. 比较立法制度[M]. 北京: 群众出版社, 1992: 528 - 529.
- [5] 蒋劲松. 议会之母[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 1998: 631 - 633.
- [6] [英]詹宁斯. 英国议会[M]. 蓬勃, 译. 北京: 商务印书馆, 1963: 528.
- [7] [英]洛克. 政府论(下篇) [M]. 叶启芳, 等译. 北京: 商务印书馆, 1981: 134.
- [8] [英]白芝浩. 英国宪法[M]. 夏彦才, 译. 北京: 商务印书馆, 2010: 195.
- [9] [英]詹宁斯. 法与宪法[M]. 龚祥瑞, 等译. 北京: 三联书店, 1997: 125.
- [10] [英]葛德文. 政治正义论[M]. 何慕李, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 445.
- [11] 施密特. 议会制民主的危机[M]. 艾伦·肯尼迪, 译. 剑桥、马萨诸塞州和伦敦: 麻省理工学院出版社, 1985: 48 - 49.

(责任编辑: 张 毫)